

Hallituksen esitys HE 176/2022 vp eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksellä parannettaisiin työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Opintojen pää- ja sivutoimisuutta arvioitaisiin opintojen laajuuden perusteella jatkossa vain tiettyjen erikseen määriteltyjen opintojen osalta. Työnhakijan muilla kuin erikseen määritellyillä opinnoilla ei olisi vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Lisäksi lyhyet avoimessa korkeakoulussa suoritettavat opinnot ja osana työllistymistä edistävää palvelua suoritettavat opinnot eivät vaikuttasi työttömyysetuusoikeuteen.

Nykyistä vastaavasti mitkä tahansa opinnot olisi mahdollista osoittaa sivutoimisiksi vähintään 6 kuukauden opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella. Lisäksi työttömyysturvalaissa säädettäisiin, että työsuhteen aikana aloitetut opinnot eivät estäisi työttömyysetuuden saamista, jos työttömyys johtuu työnhakijasta riippumattomasta syystä.

Työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja yli kuukauden opiskelevia työnhakijoita nykyisin koskeva määrältään alennettu työnhakuvelvollisuus rajattaisiin koskemaan vain sellaisia omaehtoisia opintoja opiskelevia työttömiä, jotka eivät ole suorittaneet peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Muut työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden ajan opiskelevat olisivat lähtökohtaisesti täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piirissä ja heille järjestettäisiin työnhakukeskustelut kolmen kuukauden välein.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Lähtökohdista

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys-jakso on varsin vaatimaton, mutta laajempaan ei ollut juurikaan tarvetta. Esityksen mukaan (s. 46) valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 16 §:n 2 momentti (sivistykselliset oikeudet), 18 § (oikeus työhön), 19 § (oikeus sosiaaliturvaan) sekä 21 § (oikeusturva).

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mainitseminen on tärkeää, sillä esityksellä pyritään parantamaan työttömien mahdollisuuksia opiskella ja kehittää osaamistaan työhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Näin julkinen valta toimii edistääkseen sille 16.2 §:ssä asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 18 ja 19 §:t on analysoitu moneen kertaan tässä yhteydessä. On kyse aktiivisen ja passiivisen tuen yhdistämisestä. Tämä oli esillä esimerkiksi jo PeVL:ssa 32/1997 vp, jossa todetaan, että työttömiltä vaadittavilla aktiivisilla tukitoimilla on yhteys nyk. 18.2 §:ään (julkisen vallan edistettävä työllisyyttä).

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöstä olisi voitu avata vähän enemmän tässä yhteydessä, vaikka tulkinta sopii yhteen aiempien vastaavan kaltaisten esitysten yhteydessä omaksuttujen tulkintojen kanssa. Vuoden 1995 elokuuhun asti voimassa olleen Hallitusmuodon 5 §:n tulkinnassa oli lähdetty siitä, että perustuslaista ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 3/1991 vp). Tulkinta oli vähitellen kehittynyt tähän suuntaan, ja että HM 5 §:n yhdenvertaisuussäännös sitoo myös lainsäätäjää, mutta edellä mainituissa rajoissa. Aiemmin HM 5 § nähtiin vain hallintoviranomaisiin kohdistuvaksi (mielivallan kieltö).

Tulkinnan muutos v. 1995 jälkeen

Nykyisiä 18 ja 19 §:iä koskevat tulkinnat luotiin heti perusoikeusuudistuksen tultua voimaan. Perustuslakivaliokunta lausui jo marraskuussa 1995 (perusoikeusuudistuksen tultua voimaan saman vuoden elokuussa), ettei "[hallitusmuoto] sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Nämä ehdot voivat nyt esillä olevan sosiaalisen riskitilanteen, työttömyyden, luonteen huomioon ottaen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä" (PeVL 17/1995 vp).

Olin em. tapauksessa yksi kuulluista asiantuntijoista, kuten myös muissa uuden perusoikeussäännösten soveltamisen alkuvaiheen tulkintakannanottoja muodostettaessa. Näissä luotiin tulkintalinjauksia siitä, millaista aktiivisuutta yksilöltä itseltään voidaan edellyttää työpaikan saamiseksi (mm. PeVL 17/1996 vp, PeVL 25/1997 vp, PeVL 32/1997 vp).

Myöhemmin perustuslakivaliokunta on vahvistanut samat tulkinnat, eli että perustuslaki ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (PeVL 50/2005 vp). Se on myös korostanut, että ehtojen tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusten yleiset edellytykset (PeVL 55/2016 vp). Tällainen tulkinta on nyt yleisesti hyväksytty ja itsestään selvä, mutta heti perusoikeusuudistuksen voimaantultua, sitä ei pidetty itsestään selvänä. Tosin HE 309/1993 vp (s. 70) lähti siitä, että tarveharkinta on mahdollista.

Käsiteltävänä olevan ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen analyysi

Perusajatus nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä on siis sama kuin mainituissa aiemmissa tilanteissa. Jo vuonna 1986 perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 17/1996 vp), että "nuorisotyöttömyystilanne muodostaa hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävän perusteen 18-24 -vuotiaiden erilliskohtelulle. Toisaalta on valiokunnan mielestä selvää, että mitä korkeammaksi ikäraja tällaisessa yhteydessä haluttaisiin asentaa, sitä vaikeampi olisi löytää valtiosääntöisesti hyväksyttävää perustetta, ja tilanne voisi siten merkitä kiellettyä ikäsyrajintää. Nyt kysymyksessä ei kuitenkaan ole mielivaltaisen rajanveto, jollaiseksi esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikäraja saattaisi muodostua" (ks. myös PeVL 55/2016 vp).

Työttömien keskinäinen tasa-arvo ehkä paranee tosiasiallisesti omaksutuilla uudistuksilla. Edelleen säilyy vaatimus, jonka mukaan lyhytkestoisia opintoja voi työttömyysetuuden turvin harjoittaa vain 25 vuotta täyttänyt (10 b §), mutta uudistuksen myötä tulevat muut opiskelumahdollisuudet eivät ole sidottuja ikään. Siten kokonaisuutena ottaen iän perusteella tapahtuva luokittelu ei olisi enää yhtä jyrkkää uudistuksen toteutuessa (s. 25).

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetaan muutoksia työnhakijan palveluprosessiin. Siinä ei kuitenkaan ole kyse ikärajan asettamisesta, mutta peruste, miksi jotain ryhmää kohdellaan eri tavoin, on samansuuntainen. Uudistusta perustellaan tuolta osin vailla ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen suorittaneiden henkilöiden työllistymistavoitteella. Se on PeL 6.2 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävä peruste asettaa ihmisiä eri asemaan "muun henkilöön liittyvän syyn perusteella".

On tosin vähän vaikeasti ymmärrettävissä tuo menettely, jonka suhteen laissa mainituin tavoin opiskelevia työnhakijoita kohdellaan eri tavoin siitä riippuen, onko henkilöllä peruskoulun tai lukion jälkeistä ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta (s. 48). On tosin helppo uskoa, että tuollaisen koulutuksen omaavilla on paremmat työllistymismahdollisuuden kuin niillä, joilla ei tuollaista koulutusta ole. Tämä johtaa

siihen, että vain tuollaisen ammatillisen koulutuksen omaaville työttömille järjestetään 3 kk:n välein työnhakukeskustelut. En näe tässä valtiosääntöoikeuden kannalta ongelmia.

Mitä tulee kuntakokeiluun, määräaikaisessa kokeilussa mukana olevat kunnat ovat itse halunneet kokeilla tämän uuden tehtävän hoitamista (PeVL 24/2017 vp). Silloin kunnille ei anneta uusia tehtäviä, vaan nyt tehdään joitakin muutoksia lakiin, jossa on oikeudelliset puitteet tuollaiselle toiminnalle. Kyse on määräaikaisesta kokeilusta, joten senkään takia ehdotus ei ole ongelmallinen. Määräaikaisuus ja kokeilun luonteisuus on perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksytty perusteeksi erilaiselle kohtelulle asuinpaikasta riippuen.

Pieni yksityiskohta vielä: päätoimisiksi opinnoiksi lasketaan lakiehdotuksen (s. 37-38) mukaan opinnot, joiden tavoitteena on yliopistossa suoritettavan jatkotutkinnon suorittaminen ja joiden henkilökohtaisen opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelulukukautta kohden. Tuosta on pääteltävissä, että sivutoimisesti jatko-opintoja voi harjoittaa varsin vapaasti työttömyysetujen turvin.

Yhteenveto

Hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiesityksissä en näe valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Tässä on taas kyse siitä tunnetusta metodista, jonka mukaan perusoikeussuojaa rajoitetaan vähä vähältä enemmän hyvien päämäärien eduksi. Alku ehtojen asettamiselle perustoimeentuloturvaa koskevista asioista nähtiin PeVL:ssä 17/1995 vp marraskuussa 2022, ja sen jälkeen ehdot työttömyysturvan saamiselle ovat vähitellen lisääntyneet. Raja tulisi jossain vaiheessa vastaan, mutta ei ainakaan vielä ole tullut.

Yleisemminkin on tapahtunut doktriinin muutos sosiaali oikeudessa: passiivisen objektin muuttuminen aika myöten omaan elämäänsä enemmän vaikuttavaksi yksilöksi (itse määräämisoikeus). Tähän liittyy myös erilaisuuden korostaminen. Siksi tiukkojen ikärajojen asettaminen lakiin ei ole enää yhtä paljon käytössä. Tosiasiallinen tasa-arvo lisääntyy ainakin jossain määrin samalla.

